

SZEMLE

KÖZPOLITIKÁRÓL, KÖZÉRTHETŐEN

Bizonyára sokakat érdekel, hogyan születnek azok a politikai döntések, amelyek, értsük és üdvözljük őket, avagy sem, alapvetően befolyásolják életünk alakulását. Nem kell a bőlcsek kövétel rendelkeznünk ahhoz, hogy laikusként is elhigyük: a „politikacsinálás” nagyon összetett, nehéz és nem feltétlenül hálás műfaj.

A demokratikus társadalmakban a közpolitikák iránt időnként megnövekvő érdeklődés nem új jelenség. A közpolitika (public policy) mint a tudományos elemzés tárgya az USA-ban alakult ki, majd Észak-Amerikából folyamatosan terjedt át Európára. Akár mint a napi politizáláshoz segítséget nyújtó ismeretterjesztés, akár mint tudomány, a politikai elemzés divattá vált. Népszerűsége azért is töretlen, mert még a jellemzően apolitikus attitűdöt mutató jóléti nyugati társadalmakban is tapasztalható, hogy egyre nő az érdeklődés, illerőve az igény az emberek életét közvetlenül is befolyásoló folyamatok megértésére, esetenkénti befolyásolására. A (szak)politikai döntések mögött keresendő okok megtalálása, illetve megértésének egyre nyilvánvalóbb igénye járult hozzá ahhoz, hogy a társadalomtudományok valamikori klasszikus főosdrából kimaradt politikatudomány mára az egyik legfontosabb és legnépszerűbb alkalmazott társadalomtudománnyá lépjen elő.

Lasswell (akiben a modern politikatudomány egyik atyját tisztelezik) eredeti elképzelése szerint a politikatudomány fő célja, hogy olyan multidisciplináris tudásbázisként szolgáljon a regionál hatalom számára, amely segíti a legjobb döntések meghozatalában. A politika iránt kevésbé fogékony emberek számára is feltehetően nyilvánvaló, hogy a politikai döntések meghozatala egy iteratív folyamat eredménye, hogy a súrgató társadalmi és gazdasági problémák megoldásához tudományos igényű elemzésekre van szükség. Ma már tudjuk, hogy az eredeti lasswelli elképzés nem valósult meg maradéktalanul. A politikatudomány a maga empirikus orientációjával inkább segíti elő a mindenkorai politikai célok megvalósítását, mintsem a legjobb, legdemokratikusabb döntések szakmai megalapozását.

A 2007-ben Frank Fischer, Gerald Miller és Mara S. Sidney szerkesztésében kiadott Közpolitikák elemzésének kézikönyve: elmélet, politika és módszerek (Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods) igen vaskos kézikönyv hiánypótló jellegű. Nem is elsősorban azért, mert hasonló szándékkal ne jelentek volna meg könyvek akár hazánkban is. Sokkal inkább azért tekinthetjük alapműnek, mert módszertanilag, valamint tematikusan igen széles perspektívából elemzi a modern „politikacsinálás” folyamatát. Erőssége abban rejlik, hogy egyrészt átfogó képet nyújt a szakpolitika-alkotás egész folyamatáról, az elméleti kérdésektől kezdve az implementáció keretével az alkalmazandó módszerekig, másodsorban egyértelművé teszi azt is, hogy a politikában nincs teljes objektivitás, igazságból is többféle lehet, sőt, ugyanannak a jelensének egymástól eltérő interpretációi is minden naposak.

A 670 oldalas, negyven tanulmányt tartalmazó kötet szerkesztőinek (mindegyikük a Rutgers Egyetem munkatársa) bevallott szándéka volt, hogy részletesen bemutassák a közpolitikai folyamatok és gondolkodás fejlődését, az ezzel kapcsolatos elméleteket, vitákat. A szerkesztők tíz nagy fejezetre tagolták művüköt, amelyek mindegyike a közpolitika-alkotás egy-egy fontos aspektusába enged bepillantást. A kötet pozitívumaként emelhetjük ki, hogy a politikai elemzés történeti fejlődésének bemutatásán keresztül ismerhetjük meg a mai politológiának nevezett tudomány evolúcióját, kitérve azokra az aspektusokra is, amelyek meghatározzák a mai politikaalkotás gyakorlati szintjeit, beleérte az etikai kérdéseket is.

A kötet első fejezete áttekinti a politika tudomány fejlődéstörténetét, kiemelve azon politikai és módszertani kérdéseket, amelyek befolyásolták a tudományág fejlődését, így többek között a problémaorientáció vagy a multidisciplináris nézőpontok kérdését. A múltba tekintés persze nem öncélú, hiszen a közpolitika-alkotás folyamatát vagy az állami beavatkozás különféle formáit történelmi perspektívába helyezve válik láthatóvá az a folyamat, amely segít megérteni, hogy a mai politikatudományban miért kapott nagyobb szerepet a gyakorlatias nézőpont.



A könyv második nagy fejezete a közpolitika alkotásának folyamatait vizsgálja, áttekinti an-nak több elméleti modelljét is. A fejezetek sorren-diségükben is jelzik, hogy egy közpolitikai döntés meghozatalának számos állomása van, amelyek közül mindenkit képes arra, hogy egy adott szakpolitikai döntés hatásfokát jelentősen javítsa, vagy akár lerontsa. Több szerző is utal arra, hogy egy közpolitikai döntési folyamat lényegében akkor kezdődik, amikor egy adott társadalmi kontextusban megfogalmazódott jelenséget a politikai erők valós problémaként kezelnek. A fejezetek érintik még a kérdések szakpolitikai megfogalmazásával kapcsolatos elméleti kere-teket, az eszközmegálasztáson keresztüleгésszen a megvalósításig.

A harmadik fejezet a modern politizálás elméleti alapjait elemzi. Jól ismert, hogy a modern politikai pártok, többségében pragmatikus döntések ellenére is, valamely társadalmi ideológia mentén működnek. A politikai ideológia nem csupán azért fontos, mert koalíció formájában egyesít a hasonló elveket valló csoportosulásokat, hanem azért is, mert a hasonló politikai rendszerbe vett hit megváltoztathatja az adott szakpolitikai, illetve társadalmi konszenzust. A politikaalkotás teoretikus modelljeinek áttekintése során válik láthatóvá, hogy számos olyan külső tényező működik (külső sokkhatások, technikai tudás fel-értékelődése, szakmai hitrendszer befolyása stb.), amelyeket közvetlenül nem tapasztalunk, mégis esszenciálisak.

A negyedik fejezet a politikai racionalitás téma-ját, a politikai hálózatok és a politikai tanulás szerepét vizsgálja. A szerzők hosszasan elemzik a döntéshozatal tudományos értelemben vett raci-onális szintje, valamint a nyilvánvalóan politikai szándékkal meghozott döntések közötti viszony-rendszerét és azok egymásra hatását. A politikai folyamatok iránt érdeklődők remek tanulmányokat olvashatnak a politikai hálózatok működésével, szerepükkel kapcsolatos kérdéskörökben is.

A kötet következő része az érvelésnek, a reto-rikának, a narratívanak a politikai folyamatok elemzésében betöltött szerepével foglalkozik. Az alkalmazott megközelítés elsősorban abból a szempontból meggyőző, hogy szemléletessé válik, milyen kiemelt szerepe van a retorikának a politikai kommunikációban (túlnyomórészt az-által, hogy ebbe a látszólag pragmatikus kontex-tusba az érzelmi narratívak becsempészése nagy-mértékű azonosulást tud eredményezni).

A hatodik fejezet a közpolitikai folyamatok kultúrafüggő vonatkozásait elemzi. Az összeha-sonlító elméletek arra igyekeznek rávilágítani, hogy látszólag azonos tartalmú politikai döntések értelmezése, valamint megvalósítása jelen-tősen kultúrafüggő, ugyanakkor nagyfokú has-onlóság figyelhető meg az állami beavatkozási formákban és módszerekben. Több teoretikus is azt állítja, hogy a kultúra szerepének kihagyá-sa a politikai folyamatok elemzéséből nagyfokú könnyelműség, hiszen a politikai folyamatok tár-gya vagy közege mindenképp kulturálisan de-terminált.

A következő két fejezet a politikatudományban alkalmazott legfontosabb kvalitatív, illetve kvan-titatív módszereket tekinti át, alkalmazhatóságuk, megbízhatóságuk, módszertani problémáik fényében. Nem véletlen talán, hogy két fejezet is foglalkozik a politika mérhetőségének problémá-jával, hiszen kevés olyan társadalomtudományi terület van, amelyben ennyire fontos lehet a pon-tos mérhetőség igénye, ahol a szubjektív kategóriák, a szituációs kontextus vagy akár az inter-pretációs megközelítés ilyen jelentőséget kaphat.

Az utolsó előtti fejezet azokra az elméletekre, illetve gyakorlati megközelítésekre tér ki bővebb-en, amelyek elvezetik a döntéshozókat a szakpol-itikai döntések meghozatalához. Olvashatunk a közgazdaságból ismeretes költség-haszon elem-zés politikai alkalmazhatóságának korlátairól, a környezetvédelmi döntések hatásának kiszámít-hatóságáról, de arról is, hogy jelentős döntések meghozatalakor a legszélesebb szakmai konszen-zus elérése mindenképpen szükséges.

A kötet utolsó fejezete néhány nagyobb ország (Nagy-Britannia, Németország, Svédország) poli-tikatudományi fejlődésének sajátságaiba enged betekintést. Nem is meglepő talán, hogy ezekben az országokban, eltérő társadalmi fejlődésük okán, a politikai elemzés tudománya eltérő pre-ferenciákat eredményezett. A fejezet végén me-gtalálható országtanulmányok külön érdekkessé-ge, hogy két olyan Európán kívüli ország (India, Dél-Korea) közpolitikai folyamataiba nyújt be-tekintést, mely országok eddig elsősorban nem politikai rendszerük működésével, hanem kivé-teles gazdasági fejlődésük miatt kerültek a kuta-tók látókörébe.

A terjedelmében is jelentős anyag igen széles, átfogó perspektívát nyújt azoknak, aikik tud-ni szeretnék, mi is van a politikai döntések mögött. A politikai elemzés történeti áttekintése, a

döntéshozatalban betöltött szerepének vizsgálata, a politikai eredményesség mérésének fontossága, az ezekkel összefüggő etikai problémák mind-mind olyan kérdések, amelyek méltán tarthatnak számot politológus hallgatók, de a politikai folyamatok megértése iránt érzékenységet mutató átlagemberek érdeklődésére.

(Fischer, Frank; Miller, Gerald J. & Sidney, Mara S.: *Handbook of Public Policy Analysis*. CRC Press, 2007, Boca Raton [USA]. 672 p. [Public administration and public policy; 125.]

Fekete Szabolcs

OKTATÁSI RENDSZEREK A TELJESÍTMÉNY ÉS MINŐSÉG SZORÍTÁSÁBAN

2006 őszén Svájcban, a Lausanne-i Egyetemen került megrendezésre egy nemzetközi konferencia, melynek célkitűzése az oktatási rendszerek és az eredményességük javításával kapcsolatos kiírások elemzése volt. A konferencia előadásaira épülő 2008-ban megjelent kötet által felvették kérdések aktualitása az eltelt idő alatt sajnos inkább nőtt, mintsem csökkent volna. Elég a PISA-felmérés kijelentő eredményeire utalni ahoz, hogy érezzük a probléma súlyát és fontosságát. A szerzők közül egyébként többen éppen e felmérés adataiból kiindulva kutatták az iskolai teljesítményeket befolyásoló tényezők hatásait.

A multidisciplinárás jegyében az oktatási intézmények által nyújtott teljesítmény kérdését a kötet az 1980-as évektől kibontakozó public management szemlélet tágabb összefüggésrendszerébe ágyazva járja körül, annak lehetőségeit igyekszik feltární, hogy a piaci viszonyok, a verseny és a decentralizáció oktatásba való begyűrűzése milyen paradigmaváltással felérő változásokat generálhat, és ezek milyen hatással lehetnek a teljesítmény javulására. A kötet szerzői felsőoktatási szakemberek, oktatáspolitikusok, szociológusok, közgazdászok. Írásai nyomán az oktatási szféra átfogó problematikája bontakozik ki, amely elsősorban az oktatásügy kérdésével aktívan foglalkozó szakembereknek, kutatóknak, oktatási vezetőknek, az oktatáspolitikát alakító politikusknak, köztisztviselőknek nyújt hasznos, összehasonlító, európai dimenziókat feltáró ismeretanyagot.

Az oktatás csak egyike azoknak a közszolgáltatásoknak, amelyek teljesítménye egyre markánsabb kritikát kap, és amelyekre a *public management* által kínált változtatások reménykeltő megoldásokkal kecsegtetnek. Kérdés persze, hogy a

magánszektorban jól bevált piacorientált reform-megoldások mennyire alkalmazhatók az oktatási rendszerekben, amelyek komplexitását az érdekeltek körének sokváltozós jellege az egyéb szempontok mellett még tovább fokozza. Meg kell tudni ugyanis felelni mind a külső, mind a belső érdekeltei körök igényeinek, legyenek azok szülők, politikusok, magáncégek, tanárok, közalkalmazottak, nem beszélve az intézményi célok és külDETÉSÉK sokféleségéről.

Az oktatás minősége a demokrácia működésétől a munkanélküliség csökkentésén át egészen a bűnmegelözés hatékonyságáig egyfajta „mellékhatalás”-ként” rányomja a békéget a társadalmi élet minden szférájára, és egyben sürgető felszólítás is az oktatás megújulására. Az elvárás nem kevesebb, mint a lehető legnagyobb számú tanuló lehető legmagasabb szintre juttatása a leginkább költséghatékony módon. A paradigmaváltás az OECD-országokban eltérő mértékben, de egyértelműen fokozta az állami és magániskolák versenyét; az iskolák és önkormányzatok munkáltatói jogkör kapnak a tanárok foglalkoztatásában; kidolgozásra kerültek a részletes tantervek és az alkalmazott módszerek; a tanulók anyagi támogatása egyre inkább a teljesítményhez kötődik; szélesedik a szülők lehetősége és szabadsága az iskolaválasztásában.

Ilyen és hasonló témák és kérdések felvetésével találkozunk a kötetben, amely szándéka szerint nemcsak bemutat néhány érdekes reformkísérletet, de azt is vizsgálja, hogy ezeknek a reformoknak milyen hatása van a teljesítmény és a méltányosság javulására. A tematikus csoportosításban négy fejezet kapott helyet, egyben meghatározva a komplex téma megközelítésének négy lényeges dimenzióját: változások az oktatási rendszerek irányításában; teljesítménymonitoring és -értékelés; az oktatási rendszerek finanszírozási kérdései; a teljesítmény és méltányosság elősegítő stratégiák.

Cristian Maroy elemzése azokat a változásokat veszi górcső alá, vizsgálva a magyar viszonyokat is, amelyek a központosított oktatásirányítás lazulásának irányába hatnak. Piacosítják az oktatást, elősegítve a verseny és az értékelés szerepének növekedését, azonban a gyakorlati megvalósulást az adott ország politikai, kulturális hagyományai és jellemzői nagyban befolyásolják. A szerző szerint a reformok kapcsán a decentralizációs törekvések azokban az országokban erőssédték fel leginkább, ahol hagyományosan erős volt a centralizáció, míg ezzel egy időben a ke-